

Teoria da Surpresa? Contributo para um Debate

Paulo Macedo*

Resumo

A surpresa estratégica é um tema já muito estudado ainda que não parece que se possa dizer que já existe uma *teoria da surpresa*. Os exemplos da surpresa estratégica são vários, iniciando-se, nos tempos modernos no ataque a Pearl Harbour e incluindo o ataque israelita que originou a Guerra dos Seis Dias e a Guerra do Yom Kippur desencadeada pela coligação de países árabes.

Este ensaio começa pelo debate terminológico, particularmente pertinente em Portugal, entre *informações* e *inteligência*. Procede-se seguidamente à definição de alguns conceitos operacionais, designadamente *inteligência*, *surpresa*, *inteligência estratégica* e *surpresa estratégica*. É depois abordada a designada *teoria da surpresa* (Wirtz), olhando para as diversas patologias e categorias que podem impedir o reconhecimento de uma situação de *surpresa estratégica*. Por fim, analisa-se o caso português para se perceber se faz sentido que Portugal, no século XXI, inserido na União Europeia e na Aliança Atlântica, tenha preocupações com a *surpresa estratégica*.

Palavras-chave: surpresa estratégica, informações, inteligência estratégica, Portugal

* Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona. Doutorando em Estudos Estratégicos

16 *Abstract*

The strategic surprise is an issue deeply studied even if it seems that we cannot assume the existence of a *surprise theory*. In modern times we had several examples of strategic surprise starting with the Pearl Harbour's attack, the Israeli's Six Days War and the Yom Kippur War initiated by the Arab Coalition. We began this paper with the discussion over the difference of using the words *informations* or *intelligence* which is particularly significant in Portugal. Then we define several operational concepts, mainly *intelligence*, *surprise*, *strategic intelligence* and *strategic surprise*. We will look into the designated *surprise theory* (Wirtz), bearing in mind the several pathologies and categories that can undermine the recognition of a *strategic surprise* situation. We shall conclude studying the Portuguese case to see if it makes sense for a Portugal in the 21th century, belonging to European Union and NATO, to be worried with strategic surprises.

Keywords: strategic surprise, informations, strategic intelligence, Portugal

O corpo de conhecimento referente à *surpresa estratégica*, de origem militar ou de origem política e/ou diplomática, é significativo (Shackle, 1953; Burns, 1958; Wohlstetter, 1962; Jervis, 1976; Handel, 1977; Brodin, 1978; Levite, 1987; Wirtz, 2003; Kahana, 2008). O estudo desta temática desenvolveu-se de forma mais sistemática a partir de 1945, motivado fundamentalmente pela possibilidade de poder vir a ocorrer um ataque de surpresa por parte da União Soviética através quer das tropas terrestres via Berlim Oriental, quer de um ataque nuclear; cenários então tanto mais plausíveis quanto os Estados Unidos tinham ainda bem presente na sua mente o ataque a Pearl Harbour.

Apesar do inegável percurso de pesquisa entretanto percorrido, ainda não se afigura correcto assumir o acervo de conhecimento entretanto constituído como uma *teoria da surpresa*. Neste contexto, atente-se às palavras de Michael I. Handel (1977: 462): «The theory of surprise, if it can be accepted as such, is therefore an excellent example of a theory which possesses strong explanatory power, but which forms a weak basis for prediction. If the validity of a theory lies in its predictive potential, then the theory of surprise has failed repeatedly». Daí que, ainda de acordo com o mesmo Handel (1977: 462), a teoria se tem revelado mais útil para fornecer explicações *a posteriori*.

São vários os exemplos da utilização da surpresa, após 1945, tanto ao nível militar¹, como ao nível da política/diplomacia², todos eles com resultados considerados de sucesso para os iniciadores.

Entre as funções geralmente atribuídas a um serviço de inteligência (designando-se em Portugal como *serviço de informações*), destacam-se a capacidade de detecção da *surpresa estratégica*, que pode ocorrer em função de interesses divergentes com outros actores do sistema internacional, bem como a capacidade de contribuição para decisões/acções de surpresa de natureza estratégica que um Estado resolva adoptar, tornando, dessa forma, aqueles serviços num elemento fundamental para a salvaguarda e manutenção dos interesses de um Estado.

1. Por exemplo, o ataque da Coreia do Norte (Junho de 1950), o ataque militar israelita (Junho de 1967) que iniciou a Guerra dos Seis Dias, a Guerra do Yom Kippur (1973), iniciada pelo ataque da coligação árabe.
2. Por exemplo, a instalação de mísseis soviéticos em Cuba (1962), a iniciativa de paz de Anwar El Sadat (1971), a expulsão dos conselheiros militares soviéticos do Egipto (1972), a aproximação entre os Estados Unidos e a China Popular (1972), o embargo petrolífero de 1973 e a visita de Sadat a Jerusalém (1977).

Acreditando-se, tal como Handel (1980: 57), que a surpresa é uma parte intrínseca da actividade humana nos seus vários domínios e porque não é uma matéria muito tratada em Portugal, entendemos importante olhar para os seus vários elementos na perspectiva da inteligência estratégica.

Iniciamos este ensaio com o debate terminológico, particularmente pertinente em Portugal, entre informações e inteligência. Procedemos seguidamente à definição de alguns conceitos operacionais, designadamente *inteligência*, *surpresa*, *inteligência estratégica* e *surpresa estratégica*. Abordaremos depois a designada *teoria da surpresa* (Wirtz, 2006), olhando para as diversas patologias e categorias que podem impedir o reconhecimento de uma situação de *surpresa estratégica*. Por fim, analisamos o caso português para percebermos se faz sentido que Portugal, no século XXI, inserido na União Europeia e na Aliança Atlântica, tenha preocupações com a *surpresa estratégica*.

1. Informações ou inteligência?

Em Portugal utiliza-se tradicionalmente a designação de *serviços de informações* como sinónimo para a expressão inglesa de *intelligence services*, o que sempre nos pareceu ficar aquém do entendimento anglo-saxónico e até do entendimento francês de *renseignement*, isto é, «l'ensemble des connaissances de tous ordres sur un adversaire potentiel, utiles aux pouvoirs publics et au commandement militaire» (Larousse, 2003: 878).

Com efeito, a língua inglesa define *intelligence* como «the ability to learn, understand and think in a logical way about things; the ability to do this well; secret information that is collected about a foreign country specially one that is an enemy or the people that collect this information» (Wehmeier, 2000: 676) e *information* como «facts or details about» (Wehmeier, 2000: 666).

Assim, reflectindo sobre esta dupla nomenclatura e procurando contribuir de algum modo para o esclarecimento da designação mais adequada, começámos por pesquisar o significado da palavra *informação*, encontrando «acção ou efeito de informar, de dar forma a; enformação. Acção de tomar conhecimento de um facto; averiguação, busca inquirição, investigação. Opinião sobre o procedimento de alguém. Pesquisa para se assegurar do comportamento, dos hábitos, do carácter de

alguém, da verdade de alguma coisa. Transmissão de conhecimentos; informe. Instrução; conhecimento. O facto de se documentar acerca de tal ou tal assunto, científico, histórico, económico, etc.» (Machado, 1981c: 160). Esta profusão de significados não nos ajudou muito na descoberta da melhor designação, não se tendo revelado mais profícuo o inquérito da etimologia da palavra, *informatio*, decorrendo de *informo*, que significa «dar forma a; formar; modelar; fabricar; formar uma ideia de; imaginar; esboçar; delinear; formar; instruir; educar» (Torrinha, 1942: 422).

Seguidamente, procurámos *inteligência* no dicionário e encontramos: «Faculdade de conceber, de pensar, compreender. (...) pessoa inteligente; talento. Substância puramente espiritual. Compreensão fácil, nítida, profunda, perfeita, de uma coisa. Compreensão, apreensão, percepção. (...) Troca secreta de ideias, por entrevistas ou correspondência» (Machado, 1981d: 190-191). Já no *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa* (2008-2013), podemos ler: conjunto de todas as faculdades intelectuais (memória, imaginação, juízo, raciocínio, abstracção e concepção). Qualidade de inteligente. Compreensão fácil. (...) Actividade ou serviço que visa obter e fornecer informações secretas relativas ao estado, ao governo, à segurança ou a sectores estratégicos». Nesta última busca, tornou-se claro que podemos recorrer à expressão *serviços de inteligência* sem incorrermos num erro de tradução/interpretação extensiva.

Portanto, e valorizando Renato Marques Pinto (2004: 473), vamos usar o vocábulo *inteligência* como sinónimo de conhecimento e de informações (na acepção dos serviços de informações), evitando o permanente recurso ao anglicismo *intelligence*, pese embora todo o peso da história portuguesa no que se refere à palavra *informações*.

2. Inteligência

Definir inteligência de uma forma completa e comumente aceite foi sempre difícil, não obstante as muitas tentativas realizadas nesse sentido, em particular a partir de 1945. O grau de dificuldade é hoje ainda maior em virtude, muito especialmente, de dois factores: primeiro, porque a recolha da inteligência já não é atributo exclusivo de organizações estatais, sendo essa tarefa actualmente também desempenhada por organizações de natureza privada, umas em proveito de

- 20 interesses próprios, outras ao serviço dos Estados; depois, porque as ameaças à segurança nacional dos Estados já não provêm apenas de outros Estados, mas também de outros actores de natureza não estadual.

Seja como for, carecemos indiscutivelmente de uma definição. Sherman Kent (1949: vii) definiu *intelligence* como «the knowledge which our highly placed civilians and military men must have to safeguard the national welfare». Não obstante, o mesmo Kent (1949: ix) destaca que a designação de *inteligência* pode ser utilizada na acepção do resultado das organizações que a produzem, na acepção do tipo de organização que produz aqueles resultados e na acepção da actividade prosseguida por aquelas organizações.

Neste ensaio, vamos adoptar o entendimento de inteligência como o resultado final – disseminável ao decisor – do trabalho de pesquisa, processamento e análise levados a efeito pelos serviços de inteligência de um Estado. Não nos interessa aqui o tipo de actividades levadas a efeito pelo serviço para obter a informação, nem tão-pouco o facto de saber se a informação é recolhida em fontes abertas ou secretas.

Abram Shulsky (1993: 1) define inteligência como «information relevant to a government's formulating and implementing policy to further its national security interests and to deal with threats to those interests from actual or potential adversaries», enquanto Michael Warner (2009: 9) a entende como «secret, state activity to understand or influence foreign entities». Enfim, David Omand (2010: 22) concebe-a em termos de propósito – «the most basic purpose of intelligence is to improve the quality of decision-making by reducing ignorance» –, acrescentando-lhe a característica adicional de ser secreta – «*secret intelligence* as intelligence that others are seeking to prevent you knowing».

A definição de Warner (2009) induz de certa forma em erro, atendendo a que, referindo-se à actividade secreta do Estado que vise compreender ou influenciar entidades estrangeiras, poder-se-á questionar se as operações de forças especiais em território adversário que não visem a recolha de informação podem ser entendidas como inteligência, o que, a nosso ver, não parece correcto. Apesar do carácter polémico que possa ter esta abordagem, não é aqui o lugar apropriado para o debate. Omand (2010), por seu turno, também se revela redutor quando na sua definição apenas considera a informação que outros evitam

que seja conhecida; como é sabido, a inteligência também recorre a fontes abertas.

Neste ensaio vamos seguir a definição de Shulsky (1993) porque é indubitavelmente mais abrangente. Com efeito, não se limita à informação secreta, mas também não a exclui, delimitando-a à informação necessária ao governo tanto para formulação das políticas como para lidar com ameaças decorrentes de adversários actuais ou potenciais, não se reduzindo estes a outros governos mas a todas as entidades que possam ser percebidas como ameaças aos interesses da segurança nacional.

Sobre as propriedades que a inteligência, designadamente a de alta qualidade, deve possuir, seguimos Harold Wilensky (1967: viii): «that is *clear* because it is understandable to those who must use it; *timely* because it gets to them when they need it; *reliable* because diverse observers using the same procedures see it in the same way; *valid* because it is cast in the form of concepts and measures that capture reality (the tests include logical consistency, successful prediction, congruence with the established knowledge or independent sources); *adequate* because the account is full (the context of the act, event, or life of the person or group is described); and *wide-ranging* because the major policy alternatives promising a high probability of attaining organizational goals are posed or new goals suggested».

3. Surpresa

Colin S. Gray (2005: 1-2) sustenta que, hoje em dia, o conceito de *surpresa* é uma moda intelectual e destaca que o *problema das modas* é que elas mudam. Começamos, então, por definir o que se entende por *surpresa*, *imprevisibilidade* e *incerteza*, o que é indispensável para a análise que se segue.

A palavra *surpresa*, decorrendo de surpreender, cuja etimologia é *prae-hendo* (Torrinha, 1942: 684), significa «tomar, agarrar, segurar, prender, apanhar em flagrante, surpreender, atingir, chegar a, apreender, compreender». Em conformidade, em português, *surpresa* traduz «[a]cto ou efeito de surpreender ou de ser surpreendido. Induzimento em erro. Espanto por coisa inopinada, facto ou incidente inesperado. Coisa que surpreende e espanta. Acto de atacar ou realizar uma manobra sem prévio conhecimento do adversário e sem lhe dar tempo

22 para se preparar para a defesa. Acção calculada pela qual se pretende agradar ou ser útil a alguma pessoa sem esta o prever nem esperar; prazer inesperado que fazemos a alguém. Qualquer presente que se dá ou se recebe, especialmente quando não se conhece antecipadamente a natureza desse presente» (Machado, 1981f: 402).

Em relação à *imprevisibilidade*, o dicionário descreve *imprevisível* como «[q]ue não é previsível; que não se pode prever; imprevisto» (Machado, 1981a: 101). George Shackle (1953: 113), por sua vez, considera-a como «*unexpected event* as one which as never been formulated in the individual's imagination, which has never entered his mind or been in any way envisaged». Decorre desta definição a impossibilidade de concepção, por parte da vítima, de um evento imprevisto, o que, como adiante se verá, tem consequências na definição de *surpresa estratégica*.

Outro significado relevante é o de *incerteza*, que o dicionário indica ser «[f]alta de certeza. Estado de quem está irresoluto sobre o que deve fazer ou incerto do que vai acontecer; irresolução, hesitação, indecisão. Carácter irresoluto, pouco firme, inconstante. (...) do que é conjectural ou susceptível de dúvida» (Machado, 1981b: 115).

Já Paul Davis (2012: 1) entende a *incerteza* como «[a] primitive concept meaning a state of limited knowledge or of indecision», dividindo-a entre *incerteza normal*, quando compreendemos o fenómeno e podemos valorizar os resultados, e *incerteza profunda*, quando não conhecemos com confiança qual o modelo que descreve o fenómeno, nem sabemos como valorizar os resultados. Shackle (1953: 113), por sua vez, concebe a *incerteza* como um «*counter-expected event* (...) an event which as figured as a member of the set of hypotheses provisionally entertained by some individual about the outcome of some course of action or some *experiment*», o que representará um evento incerto, mas não imprevisto. Daqui decorre que a *incerteza* corresponde a uma situação da qual conhecemos os potenciais resultados mas não sabemos qual deles é o que se materializará.

De tudo o que precede, podemos então concluir que a *surpresa* se apresenta como um evento inesperado, que pode ser previsível ou imprevisto. Mas este significado não tem cabimento na definição particular de *surpresa estratégica*, pois se o evento, por definição, não puder ser previsto, logo não será concebível, pelo que não possuiríamos qualquer meio de evitar a sua ocorrência. Por outras palavras, seria

sempre um evento certo, um evento cuja probabilidade de ocorrer seria igual a 1, ou seja, ocorreria sempre independentemente da sua previsão. Daí se poderia, então, inferir a inutilidade do conceito e de uma definição operacional de *surpresa estratégica*, a qual, naquele caso, só teria eventualmente valor para uma classificação/explicação de factos *a posteriori*.

4. *Surpresa Estratégica* e Seus Elementos Constituintes

Os problemas que se levantam e dificultam uma definição de *surpresa estratégica* parecem radicar na confusão entre o facto e os seus efeitos. *Surpresa estratégica* é o facto ou só poderá ser considerada como tal quando inclui os seus efeitos? Por outras palavras, a *surpresa estratégica* existe no momento do seu lançamento por parte de um adversário ou só existe se tiver sucesso?

Parece que o lançamento de uma acção de surpresa é uma surpresa de *per se*, não sendo necessário esperar pelos seus efeitos para a classificar como tal. Na verdade, um Estado alvo pode ser surpreendido mas, por uma diversidade de factores de ordem vária, conseguir, ainda assim, evitar que a acção de surpresa tenha sucesso.

Corentin Brustlein (2008: 11) define *surpresa estratégica* como «situation de choc ou de sidération psychologique et organisationnel(le) résultant d'une action offensive adverse, révélant une impréparation relative de la victime et lui imposant d'ajuster les moyens, voire les objectifs, de sa posture stratégique».

Ariel Levite (1987: 1), por sua vez, diz-nos que «strategic surprise is a sudden realization that one has been operating on the basis of an erroneous threat perception. It occurs through failure to predict, much less anticipate, an acute and immediate foreign threat to the *vital* national interests».

Estas duas definições comportam vários elementos importantes para um conceito de *surpresa estratégica*; na primeira, destacam-se a situação de paragem psicológica e organizacional, a acção ofensiva do adversário e a impreparação do alvo; na segunda, mencione-se a percepção de ameaça errada.

A paragem psicológica e organizacional do alvo é um objectivo da *surpresa*, sendo também referido por Michael Handel (1980: 61) quando, no que respeita à *surpresa diplomática*, diz que «the element of

- 24 shock is the goal of diplomatic surprise. Shock is intended to throw the adversary off balance and force him to change an earlier policy in a more positive direction». Porém, neste caso, estamos no domínio dos efeitos.

O facto de ser uma acção ofensiva do adversário, e, portanto, uma acção intencional e deliberada, é outro dos elementos requeridos por Levite (1987: 2); e neste caso não parece existir qualquer dúvida quanto à sua utilidade conceptual, até porque será esta acção que permitirá que se origine a surpresa.

Já não é tão consensual a necessidade de existir impreparação do alvo, pois a «surprise is not necessarily met by unpreparedness, nor is unpreparedness necessarily preceded by surprise» (Levite, 1987: 3). Esta concepção contraria Katarina Brodin (1978: 99), que considera que um ataque surpresa é «an attack launched against an opponent who is insufficiently prepared in relation to his potential (mobilization) resources».

A *impreparação* parece resultar sempre da materialização da *surpresa*; de outra forma a vítima não seria surpreendida, o que não quer dizer que não pudesse ser igualmente derrotada – mas não seria, repita-se, surpreendida. Por outro lado, e aceitando que a acção de surpresa será mais comumente atractiva para o lado mais fraco (Wirtz, 2006: 105), não parece muito racional que este a lance no momento em que a sua vítima estiver mais preparada e expectante. Assim, a *impreparação*, em nosso entender, revela-se como um elemento constituinte para a consideração de *surpresa estratégica*.

Ariel Levite (1987: 1-3) incorpora ainda elementos adicionais para a consideração de uma *surpresa estratégica*, nomeadamente:

- ser um caso distinto, mais do que um desenvolvimento contínuo, em oposição a Roger George (2013: 161), quando afirma: «It is a development having significant negative impact on national interests»;
- afectar os interesses vitais do Estado-alvo, pelo que este tem benefícios consideráveis em evitar a surpresa estratégica ou desvantagens significativas se o não conseguir;
- ocorrer depois de uma falha em antecipar ameaças hostis, bem como acções pacíficas;

- os participantes estarão conscientes dos valores em jogo;
- poder ocorrer em diversas dimensões, designadamente se o antagonista atacará de uma determinada forma, num determinado período de tempo;
- poder ocorrer num de dois estágios: ou na aquisição, transmissão, avaliação e disseminação do aviso, ou no seu reconhecimento por parte dos decisores políticos.

Alguns dos elementos que Levite (1987) considera serem necessários para estarmos na presença de uma *surpresa estratégica* suscitam, na nossa opinião, uma confusão na delimitação entre o que é a *surpresa estratégica* e os seus efeitos. Na verdade, os elementos de falha na antecipação de ameaças hostis ou de acções pacíficas e a ocorrência em um dos dois estádios que refere em nada impedem a materialização da *surpresa estratégica*; até porque esta já teria sido lançada pelo atacante, enquanto os elementos citados dizem respeito ao sucesso da acção, não sendo, por conseguinte, impeditivos do lançamento da mesma.

Os elementos em apreço só fariam sentido se se considerasse que a definição de *surpresa estratégica* depende do seu sucesso, o que não nos parece ser o caso, pois ter-se-á que tomar em conta a capacidade de reacção e de resiliência do alvo e este, dependendo destes factores, poderá até invalidar o efeito da *surpresa estratégica*, ainda que tenha sido surpreendido.

Para a discussão dos interesses vitais referidos por Levite (1987), recorreremos a Frederick H. Hartmann (1983: 24-25), que escreve: «National interests may be defined as those things that states could or do seek to protect or achieve *vis-à-vis* other states. National interests should be understood by us in the sense that nations do, in fact, attach to them, that is as names for potential policy content items rather than as contenders for automatic policy sponsorship. (...) States further distinguish between *vital* national interests and all others. A vital interest is one for which a state is normally willing to fight immediately or ultimately. Vital interests are, in first instance, predominantly and essentially conservative; that is, they always include things that a state already possesses. (...) Such vital interests include for all states, as a minimum, the protection of their existing territory and the preservation of their prestige from a massive *loss of face*. All other interests we call

- 26 *secondary*, that is, not worth a war. It is true that a clash over intrinsically secondary interests, if prestige becomes massively involved, may bring the danger of war; but it is prestige, not the secondary interest, that is really at stake».

Portanto, aquilo que Levite (1987) considera serem interesses vitais poderão, a nosso ver, ser um elemento essencial em termos de um ataque militar. Porém, tal já não parece ser absolutamente necessário se se estiver na presença de uma acção de surpresa política ou diplomática. Vários exemplos de surpresa política ou diplomática, referidos na introdução deste ensaio, com eventual excepção do caso do embargo petrolífero, não terão atingido interesses vitais de nenhum Estado; quando muito interesses secundários, mas não vitais.

Assumimos, então, *surpresa estratégica* como decorrente do domínio da incerteza, tratando (1) de eventos intencionais inesperados mas previsíveis – acções que se espera que ocorram mas não ocorrem ou acções que não se espera que ocorram mas ocorrem – (2) que visem interesses vitais ou secundários do Estado-alvo e (3) da impreparação deste último para a detecção dos eventos indesejáveis ou da sua incapacidade para os evitar ou, pelo menos, para atenuar os seus efeitos.

De facto, e ainda que os estudos iniciais sobre a matéria se tenham debruçado sobre o caso do ataque militar, nada obriga a que a consideração da surpresa estratégica seja exclusivamente decorrente de um ataque de natureza militar, podendo também derivar de qualquer acção de surpresa (positiva ou negativa) que vise interesses nacionais – não necessariamente vitais –, incluindo portanto acções políticas e/ou diplomáticas. E a realidade é que Handel (1980: 82) estabelece várias diferenças entre *surpresa militar* e *surpresa diplomática* ao nível da sua aceitação, da maior ou menor dificuldade na sua detecção, em termos de impacto, de vantagem para o atacante, se é negativa ou positiva ou mesmo ambas e se a importância deve ser colocada nas intenções e capacidades ou mais especificamente nas intenções.

Encontramos na literatura ainda outro género de surpresas, designadamente a *surpresa tecnológica* e a *surpresa científica*. De acordo com Arthur Burns (1958: 514), a *surpresa tecnológica* «connotes the effect of a novel armament built up from elements none of which is unknown scientifically to the surprised Power», enquanto a *surpresa científica* «connotes the effect of an armament built up from elements

of which at least some are technological applications a *fundamental scientific* novelty the surprised Power has not yet conceived of».

Atendendo às características da surpresa estratégica – incerteza sobre *se, quando, onde, como e com que intensidade* o evento ocorrerá ou não ocorrerá –, é aos serviços de inteligência que cabe a sua detecção³ e/ou a contribuição para o lançamento de acções de surpresa estratégica.

5. Inteligência Estratégica

Júlio César e Amiano Marcelino já referiam a inteligência estratégica de forma muito precisa e exibiam uma compreensão muito completa da sua necessidade e do alcance de tal matéria nos seus escritos (Austin & Rankov, 1998: 12).

Num memorando enviado ao Presidente F.D. Roosevelt – a pedido deste – propondo, e justificando, a criação de um Serviço de Informação Estratégica, o general William *Wild Bill* Donovan, então Coordenador de Informação (COI) dos Estados Unidos, referiu que «strategy, without information upon which it can rely, is helpless. Likewise, information is useless unless it is intelligently directed to the strategic purpose», defendendo que o propósito básico de tal serviço seria constituir um meio por intermédio do qual «the President, as Commander-in-Chief, and his Strategic Board would have available accurate and complete enemy intelligence reports upon which military operational decisions could be based» (Donovan, 1941).

Sherman Kent (1949: 4) diz-nos que a inteligência, enquanto processo, «consists basically of two sorts of operation. (...) the *surveillance operation*, by which I mean the many ways by which the contemporary world is put under close and systematic observation, and the *research operation*. By the latter I mean the attempts to establish meaningful patterns out of what is observed in the past and attempts to get meaning out of what appears to be going on now». O mesmo Kent (1949:

3. O que se insere na linha de Thomas Belden (1977: 181), quando refere que «the primary objective of state-conducted intelligence is to acquire information which contributes to warning», de David Twining (1992: 62), quando afirma que «the centrality of intelligence in the surprise equation is clear. In its broadest sense surprise is the classic intelligence challenge», e de Walter Laqueur (1995: 255), quando sustenta que «the main function of an intelligence service [...] is to shield those it serves against surprise».

- 28 7-8) acrescenta que a inteligência estratégica possui três elementos: um que se refere ao que é pouco alterável (terreno, hidrografia, clima), que designou como *basic descriptive form*; outro relacionado com o que, embora estável, sofre algumas alterações (população e estruturas governamentais e económicas), que denominou como *current reportorial form*; e um terceiro elemento relativo ao futuro do adversário, às suas possibilidades e probabilidades, à formulação da sua política exterior ou estratégia, como poderia utilizar as suas forças, quando, onde e com que efectividade, a que chamou *speculative-evaluative form*. Os dois primeiros elementos são claramente tributários das operações de vigilância (*surveillance*), decorrendo o terceiro da pesquisa (*research*). São também estes três elementos que, em conjunção, podem servir de detector de uma *surpresa estratégica*.

Bozeman (1992), Berkowitz & Goodman (1991), Russell (2007), Johnson & Wirtz (2008) e McDowell (2009) formularam também definições de inteligência estratégica. Todavia, o entendimento dos três elementos conjugados de Sherman Kent (1949) parecem servir os propósitos de uma detecção de *surpresa estratégica*, acompanhando as situações normais, assinalando as alterações e possibilitando uma perspectiva do comportamento do adversário.

6. As Dificuldades na Detecção da *Surpresa Estratégica*

A patologia prende-se directamente com a área da medicina «que estuda as doenças e especialmente as alterações somáticas e funcionais do organismo determinadas por elas» (Machado, 1981e: 482). No caso vertente, Levite (1987) refere-se a patologias como alterações na percepção dos indivíduos e no funcionamento das organizações que dificultam a detecção da *surpresa estratégica*.

Dois autores são incontornáveis em matéria de dificuldades na detecção da surpresa estratégica: Ariel Levite e Michael Handel.

De acordo com Levite (1987: 9-17), existem patologias gerais e patologias relacionadas com a inteligência. Nas primeiras, destacam-se os factores da percepção cognitiva, o pensamento de grupo, a complexidade das organizações e as questões da tomada de decisão, incluindo a cibernética e a política governamental. Entre as segundas, incluem-se a questão do ruído, a cobertura e a decepção, a desvantagem estratégica, a incerteza inerente, a influência na política e a

influência desta, a compartimentalização e a síndrome do falso alarme («*cry wolf*» syndrome).

Todas as patologias têm influência significativa na capacidade de detectar uma surpresa estratégica. Contudo, por questões de limitação de espaço e de coerência com o objectivo deste ensaio, vamos apenas olhar para as patologias inerentes à inteligência, a saber:

1. *Ruído*. A teoria da comunicação diz-nos que o circuito ideal da transmissão de uma mensagem é composto por cinco etapas: a emissão, a codificação, a transmissão, a descodificação e a recepção. Porém, diz-nos também que entre o sinal emitido e o sinal recebido pode existir ruído, ruído este passível de alterar a descodificação da mensagem e, portanto, de modificar o seu significado para o receptor. Ruído será, por conseguinte e de acordo com Levite, tudo o que, sendo estranho aos sinais recebidos pelos serviços de inteligência, estão inclusos, intencionalmente ou não, na comunicação, dificultando a detecção de uma surpresa.
2. *Cobertura e decepção*. Levite inclui neste domínio os estratagemas e a colocação de informação irrelevante ou enganadora. De facto, mais não se trata do que de inserção intencional de ruído na comunicação, tendo em vista que os sinais recebidos sejam mal interpretados e/ou redireccionados para áreas de não interesse.
3. *Desvantagem estrutural*. A desvantagem estrutural resulta, por um lado, do intervalo de tempo que é necessário à determinação das intenções e capacidades do adversário e, por outro, da informação precisa recolhida, mas rapidamente desactualizada, referente ao adversário.
4. *Incerteza inerente*. Por incerteza inerente entende Levite a incoerência ou indecisão do adversário susceptível de o impelir a mudar de ideias, tornando assim o trabalho da inteligência mais difícil. Terá sido este factor a induzir Richard K. Betts (1980: 557) a afirmar que «the victim's intelligence is always at the mercy of the attacker's option to change his plans».
5. *Influência na política e inteligência política*. Estes dois factores são auto-explicativos e decorrem de um relacionamento complexo entre política e inteligência. Por um lado, a inteligência pode dar origem a que decisões do Estado-alvo levem o adversário a

alterar as suas intenções iniciais, podendo originar o que Levite (1987: 16) designa por *self-fulfilling* e *self-negating prophecies*, na senda do conceito explicitado por Robert K. Merton (1968: 477): «The self-fulfilling prophecy is, in the beginning, a *false* definition of the situation evoking a new behavior which makes the originally false conception come true». Por outro lado, por força de pressões políticas, a inteligência pode ser levada a fornecer informação *mais agradável* ao decisor político.

6. *Compartimentação*. A limitação de acesso aos dados é outro factor da inteligência que pode contribuir para que o aviso estratégico não atinja o Estado-alvo.
7. *Síndrome do falso alarme*. Esta síndrome refere-se à repetição de falsos alarmes, o que leva a que o receptor diminua a sua receptividade (decorrente da diminuição de credibilidade atribuída à fonte) a um aviso verdadeiro.

Handel (2006: 8), por sua vez, sustenta que, para se procurar uma resposta para a falha na prevenção de surpresas, dever-se-á olhar para os níveis de análise e de aceitação. Estes dois níveis possuem três categorias, as duas primeiras ligadas com a análise – *dilemas metodológicos* e *problemas de percepção* e *políticas da inteligência* – e a terceira associada a *explicações organizacionais e burocráticas*. Assim:

1. *dilemas metodológicos e problemas de percepção*. Nesta primeira categoria, Handel (2006: 8-19) aponta (1) a questão do ruído, sem alterações face ao que é explicitado anteriormente; (2) a incerteza e o factor tempo, que podem ser entendidos como as patologias *desvantagem estrutural* e *incerteza inerente* de Levite (1987); (3) as intenções e capacidades, separando as intenções políticas e militares e as capacidades materiais e não materiais, dizendo que um erro de julgamento nesta fase pode desencadear uma reacção em cadeia de outros erros; (4) o problema de estimar riscos, que decorre da avaliação do comportamento do adversário, sabendo-se que uma situação de alto risco e elevado benefício pode ser a escolhida em detrimento de uma situação de baixo risco mas de benefício reduzido – o risco é culturalmente construído (Adams, 2001: 9) e multidimensional (Grinyer, 1995: 49). A título de exemplo, Handel menciona a *Special National Intelligence Estimative 85-3-62*, onde a inteligência norte-americana assumia ser altamente improvável

que a União Soviética prosseguisse uma política de alto risco e colocasse mísseis em Cuba. «The estimate was made on the assumption that such a course of action would be irrational» (Handel, 2006: 15); e (5) a problemática da mobilização que pode ser, resumidamente, equiparada à síndrome do falso alarme de Levite;

2. *políticas da inteligência*. Nesta categoria, Handel (2006: 25-33) refere e explana, de uma forma geral, a patologia que Levite designa por «influência na política e política de influência»;
3. *explicações organizacionais e burocráticas*. Neste ponto, Handel (2006: 33-41) vai claramente mais longe do que Levite. Na verdade, não só considera os problemas derivados da compartimentalização, mas acrescenta-lhes as questões do segredo excessivo e da especialização da organização de inteligência.

Com maior ou menor pormenor, as explicações dos autores sobre as dificuldades e as causas para a não detecção de surpresas estratégicas sobrepõem-se, tendo Handel ido mais longe do que Levite na exemplificação de cada uma das categorias, para além de ainda ter apontado duas delas – *dilemas metodológicos* e *problemas de percepção e políticas da inteligência* – como tendo origem na análise nos serviços de inteligência.

Para além das questões de ordem cognitiva e de outras dependentes da natureza humana, a importância destas patologias e categorias impõe-se por si próprias, atendendo a que, por um lado, permitem corrigir ou resolver os problemas que potenciam a hipótese de surpresa estratégica ter sucesso e, por outro, suscitam questões de responsabilização ou falha, tanto ao nível da inteligência como ao nível político. Neste último domínio, isso pode reflectir-se em dois sentidos:

- na incapacidade do decisor político para reconhecer e/ou para aceitar a leitura dos serviços de inteligência, incorporando-a no seu modelo de tomada de decisão;
- na incapacidade do poder político para resolver questões burocráticas, estruturais ou não, que possam contribuir para falhas de análise atempada por parte dos serviços, designadamente falta de meios e problemas relacionais entre as várias entidades que possam ter de estar envolvidas.

A questão de saber se antes da materialização de uma surpresa existia inteligência adequada para a evitar ou se, existindo, a mesma não seria reconhecida, deu origem a duas perspectivas. A primeira, designada *perspectiva ortodoxa*, da qual Handel e Betts farão parte, mantém que as «nations rarely suffer for lack of warning but fall victim, with astonishing regularity, because they fail to respond to warning» (Betts, 1989: 329), considerando que os sinais de surpresa existem mas que, por diversos limites inerentes à própria inteligência, não são reconhecidos (Honig, 2008: 76-77). Já a *perspectiva revisionista* é representada por Levite que, segundo Betts (1989: 329), afirma que as «victims have suffered surprise because of insufficient information rather than pathologies in communication, analysis or judgement».

Colocando a questão de uma forma mais simples, os *ortodoxos* afirmam que «warning without response is useless» (Betts, 1980: 551), enquanto os *revisionistas* entendem que, para reduzir a incerteza, devem ser feitos «efforts to produce satisfactory warning sooner» (Levite, 1987: 168).

Apenas por ilustração, se olharmos para o caso do ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001 e para os sinais que até então existiam, os quais não terão sido tomados em conta mercê de problemas e questões organizacionais inter e intra serviços de inteligência, poderíamos dizer que a abordagem da *perspectiva ortodoxa* é correcta. Mas este é apenas um exemplo e, como tal, não é suficiente para, neste ensaio, tirarmos uma conclusão minimamente válida; até porque autores há que questionam a influência da inteligência sobre o decisor político. Com efeito, Stephen Marrin (2011: 202) refere que, «to understand the failure of decision-makers to respond effectively to early warning from intelligence agencies about the threat from Al Qaeda, one must start with the policy environment at the time rather than the adequacy or sufficiency of the intelligence that they were provided with».

O que sobressai é a extrema dificuldade de conjugar a correcção de todas estas variantes para que se possa antecipar a surpresa estratégica. Como oportunamente sublinha Roberta Wohlstetter (1962: 397), «[the] possibility of such surprise at any time lies in the conditions of human perception and stems from uncertainties so basic that they are not likely to be eliminated, though they might be reduced», no que é *grosso modo* seguida por Robert Jervis (1997: 592), quando

este refere que «the policy maker who is psychologically and politically unprepared for surprises is almost certain to fail».

7. O Caso Português

Tendo em mente as definições de F.H. Hartmann (1983), Portugal, como qualquer outro Estado, possui interesses vitais e interesses secundários que, por definição, podem ser objecto de uma surpresa estratégica.

No contexto actual, sendo Portugal membro da União Europeia e da Aliança Atlântica, não é previsível que possa ser objecto de uma surpresa de natureza militar; é, no entanto, susceptível de ocorrer uma surpresa de natureza política e/ou diplomática.

O relacionamento de Portugal com os países de língua oficial portuguesa, bem como os interesses estratégicos ligados à extensão da plataforma marítima continental, podem ser dois exemplos de áreas em que tais surpresas podem ocorrer, tendo em atenção, em particular em relação à questão da plataforma continental, os interesses divergentes do Reino de Espanha.

Permanece ainda a eventualidade de um ataque terrorista de magnitude estratégica, quer porque Portugal constitua *per se* um alvo, quer em função das parcerias e dos relacionamentos internacionais que mantém, transformando-o num alvo indirecto. Na realidade não será necessária uma elevada capacidade para que um grupo terrorista possa atingir alvos estratégicos portugueses, como, por exemplo, as refinarias petrolíferas ou um aeroporto internacional.

A questão passível de aqui ser colocada é a de saber até que ponto se pode (deve) considerar uma acção terrorista sobre alvos estratégicos como uma surpresa estratégica. Se Corentin Brustlein (2008: 5) sustenta que um ataque terrorista pode ser encarado como uma surpresa estratégica, já Colin Gray (2005: 3), constatando que o terrorismo é um fenómeno dos nossos dias e que se materializa fundamentalmente através da surpresa, vai mais longe e afirma que a «surprise is a, if not the, master strategic concept or principle of our time».

Assim, aceitamos que um ataque terrorista contra um alvo estratégico se enquadra no âmbito da surpresa estratégica.

Conclusão

A surpresa estratégica de natureza militar, política e diplomática foi, é e será uma realidade.

O principal mecanismo que pode ajudar a detectar – ou a contribuir para o lançamento de – uma *surpresa estratégica* são os serviços de inteligência de um país, pois «one of the biggest challenges facing the Intelligence Community today is that it must confront unknown threats that continue to emerge from unexpected directions» (Baiocchi & Fox, 2013: iii).

As questões, de difícil resolução, que se levantam com a detecção e posterior resposta a uma *surpresa estratégica* decorrem da natureza humana, de problemas organizacionais e burocráticos, assim como dos complicados relacionamentos sempre existentes entre os serviços de inteligência e o decisor político.

Como refere Richard Danzig (2011: 5), «[the] propensity to make predictions – and to act on the basis of predictions – is inherently human. Requirements for prediction will consistently exceed the ability to predict. The propensity for prediction is especially deeply embedded at the highest levels of DOD. The unpredictability of long-term national security challenges is an immovable object. It will repeatedly confound the irresistible forces that drive prediction. Planning across a range of scenarios is good practice but will not prevent predictive failure».

Portugal, como qualquer outro membro da comunidade internacional, tem interesses vitais e secundários a preservar e/ou a alcançar e, assim sendo, é um potencial alvo de uma surpresa estratégica, com maior probabilidade de natureza política e/ou diplomática. Não se deve, todavia, excluir a eventualidade de um ataque terrorista visando alvos estratégicos, ainda que, no momento, tal possibilidade não pareça provável.

O tema da surpresa estratégica merece mais estudo – e com maior profundidade – em Portugal, designadamente ao nível das ferramentas de dissuasão da materialização da surpresa, dos processos da tomada de decisão política em situação de crise e das respostas a dar em caso de materialização de uma surpresa.

Referências Bibliográficas

35

- Adams, J. (2001). *Risk*. London: Routledge.
- Austin, N. & Rankov, N. (1998). *Exploratio: Military and Political Intelligence in the Roman World from the Second Punic War to the Battle of Adrianople*. London: Routledge.
- Baiocchi, D. & Fox, D.S. (2013). *Surprise! From CEOs to Navy SEALs: How a Select Group of Professionals Prepare for and Respond to the Unexpected*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Belden, T.G. (1977). "Indications, Warning, and Crisis Operations". *International Studies Quarterly*, vol. 21, nº 1, pp. 181-198.
- Berkowitz, B. & Goodman, A. (1991). *Strategic Intelligence for American National Security*. New Jersey: Princeton University Press.
- Betts, R.K. (1980). "Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed". *Political Science Quarterly*, vol. 95, nº 4, pp. 551-572.
- Betts, R.K. (1989). "Surprise, Scholasticism, and Strategy: A Review of Ariel Levite's Intelligence and Strategic Surprises". *International Studies Quarterly*, vol. 33, nº 3, pp. 329-343.
- Bozeman, A.B. (1992). *Strategic Intelligence & Statecraft*. Washington: Brassey's (US), Inc.
- Brodin, K. (1978). "Surprise Attack: The Case of Sweden". *Journal of Strategic Studies*, vol. 1, nº 1, pp. 98-110.
- Brustlein, C. (2008). "La surprise stratégique: De la notion aux implications". *Focus stratégique*, nº 10. Paris: IFRI.
- Burns, A.L. (1958). "The International Consequences of Expecting Surprise". *World Politics*, vol. 10, nº 4, pp. 512-536.
- Danzig, R. (2011). *Driving in the Dark: Ten Propositions About Prediction and National Security*. Washington: Center for a New American Security.
- Davis, P.K. (2012). *Lessons from RAND's Work on Planning Under Uncertainty for National Security*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha]. (2008-2013).
- Donovan, W.J. (1941). *Memorandum of Establishment of Service of Strategic Information*. Online: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol17no2/html/v17i2a05p_0001.htm> <referência de 26-12-2014>.
- George, R. (2013). "Intelligence and Strategy". In: J. Baylis, J.J. Wirtz & C.S. Gray (eds.), *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, pp. 151-169.

- 36 Gray, C.S. (2005). *Transformation and Strategic Surprise*. Carlisle: Strategic Studies Institute.
- Grinyer, A. (1995). "Risk, the real world and naive sociology". In: J. Gabe (ed.), *Medicine, Health and Risk*. Oxford: Blackwell, pp. 31-51.
- Handel, M.I. (1977). "The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise". *International Studies Quarterly*, vol. 21, nº 3, pp. 461-502.
- Handel, M.I. (1980). "Surprise and Change in International Politics". *International Security*, vol. 4, nº 4, pp. 57-85.
- Handel, M.I. (2006). "Intelligence and the Problem of Strategic Surprise". In: R.K. Betts & T.G. Mahnken (eds.), *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*. London: Frank Cass, pp. 1-58.
- Hartmann, F.H. (1983). *The Relations of Nations*. 6th ed. New York: Macmillan Publishing Co., Inc.
- Honig, O. (2008). "Surprise Attacks – Are They Inevitable? Moving Beyond the Orthodox-Revisionist Dichotomy". *Security Studies*, vol. 17, nº 1, pp. 72-106.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jervis, R. (1997). "Complexity and the Analysis of Political and Social Life". *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 4, pp. 569-593.
- Johnson, L.K. & Wirtz, J.J. (2008). *Intelligence and National Security*. New York: Oxford University Press.
- Kahana, E. (2008). "Early Warning Versus Concept: The Case of the Yom Kippur War 1973". In: L.K. Johnson & J.J. Wirtz (eds.), *Intelligence and National Security: The Secret World of Spies, An Anthology*. New York: Oxford University Press, pp. 176-188.
- Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Laqueur, W. (1995). *The Uses and Limits of Intelligence*. 2nd ed. New Jersey: Transaction Publishers.
- Larousse (2003). *Le Petit Larousse*. Paris: Larousse.
- Levite, A. (1987). *Intelligence and Strategic Surprises*. New York: Columbia University Press.
- Machado, J.P. (ed.). (1981a). "Imprevisibilidade". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 101.
- Machado, J.P. (ed.). (1981b). "Incerteza". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 115.

- Machado, J.P. (ed.). (1981c). "Informação". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 160.
- Machado, J.P. (ed.). (1981d). "Inteligência". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. VI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, pp. 190-191.
- Machado, J.P. (ed.). (1981e). "Patologia". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. VIII. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 482.
- Machado, J.P. (ed.). (1981f). "Surpresa". *Grande Dicionário de Língua Portuguesa*. Vol. XI. Lisboa: Sociedade de Língua Portuguesa/Amigos do Livro Editores, p. 402.
- Marrin, S. (2011). "The 9/11 Terrorist Attacks: A Failure of Policy Not Strategic Intelligence Analysis". *Intelligence and National Security*, vol. 26, nº 2-3, pp. 182-202.
- McDowell, D. (2009). *Strategic Intelligence*. Lanham: Scarecrow Press, Inc.
- Merton, R.K. (1968). *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.
- Omand, D. (2010). *Securing the State*. London: Hurst & Company.
- Pinto, R.M. (2004). "Os Militares e as Informações". In: A. Moreira (ed.), *Informações e Segurança. Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio, pp. 471-489.
- Russell, R.L. (2007). *Sharpening Strategic Intelligence: Why the CIA Gets It Wrong, and What Needs to Be Done to Get It Right*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shackle, G.L. (1953). "The Logic of Surprise". *Economica, New Series*, vol. 20, nº 78, pp. 112-117.
- Shulsky, A.N. (1993). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. 2nd rev. ed. New York: Brassey's.
- Torrinha, F. (1942). *Dicionário Latino-Português*. 2^a ed. Porto: Edições Marânus.
- Twining, D.T. (1992). *Strategic Surprise in the Age of Glasnost*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Warner, M. (2009). "Wanted: A Definition of «Intelligence»". In: C. Andrew, R.J. Aldrich & W.K. Wark (eds.), *Secret Intelligence: A Reader*. New York: Routledge, pp. 3-11.
- Wehmeier, S. (ed.). (2000). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Wilensky, H.L. (1967). *Organizational Intelligence*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

- 38 Wirtz, J.J. (2006). "Theory of Surprise". In: R.K. Betts & T.G. Mahnken (eds.), *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael Handel* (pp. 101-106). London: Frank Cass, pp. 101-106.
- Wohlstetter, R. (1962). *Pearl Harbour: Warning and Decision*. Stanford: Stanford University Press.